

FICHE PRATIQUE
juin 2014

SCoT

ÉLABORER OU RÉVISER SON DOCUMENT D'URBANISME

Conseils de mise en œuvre

QUI VOUS ACCOMPAGNE ?

L'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon (AudaB) s'est vue confier une mission d'assistance dans l'élaboration, la révision et la modification des documents d'urbanisme de ses partenaires adhérents.
*Les **référents territoriaux** de l'AudaB, répartis sur le territoire du SCoT par secteur géographique (Marie-Noelle De Oliveira pour le secteur Nord, Stéphane Porcheret pour l'Est, et Sophie Gauzente pour l'Ouest et Besançon) sont à la disposition des élus. Leur rôle est d'informer et d'accompagner les communes dès l'amont de l'élaboration du document d'urbanisme.*

Il s'agit notamment :

- *d'aider à cerner les attentes*
- *de rédiger un cahier des charges de consultation*
- *d'assister la commune dans la procédure de marché public (ouverture des plis, analyse des offres).*

Ce travail, réalisé en concertation avec les services de l'État, assure un appui technique de qualité.

Quelles différences?

Plan Local d'Urbanisme	Carte communale
Le PADD permet de définir des orientations politiques en matière d'aménagement, d'équipements, d'urbanisme, de paysages, de protection d'espaces agricoles, etc.	La carte communale ne comprend pas de PADD : elle n'affiche donc pas de projet politique.
Zonage et règlement écrit très détaillé : 16 articles pour chacune des zones (urbaine, à urbaniser, naturelle, agricole).	Pas de règlement écrit spécifique et le zonage ne comporte que deux types de zones : constructibles et non constructibles.



Prise en compte de l'environnement, exigences de mixité sociale, de qualité paysagère…, les politiques d'urbanisme doivent répondre à des objectifs de plus en plus nombreux, qu'il n'est pas toujours facile d'appréhender. L'objectif de cette fiche est de vous aider à vous doter d'un document d'urbanisme en vous proposant des principes méthodologiques simples.
Un projet de terrtioire complexe sera mis en oeuvre grace à un PLU, la carte communale, permettra quant à elle une gestion plus simple du territoire communal : il s'agit donc de choisir le bon outil.

Choisir un PLU

Le plan local d'urbanisme (PLU) est élaboré sous l'autorité de la commune. Il exprime une ambition politique au travers du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et fixe les règles d'utilisation du sol (zonage et règlement spécifique). C'est un document opérationnel qui offre une vision prospective du territoire communal.
Un document stratégique : le PLU est l'expression d'un projet de développement. Il est le résultat d'une réflexion permettant de répondre à la question : « *Que sera ma commune dans une quinzaine d'années ?* ». Il met en cohérence des orientations en matière d'environnement, de développement économique, d'habitat, de transports,….
Le premier **outil de politique foncière** : le PLU permet d'appréhender le foncier disponible ou mutable (renouvellement urbain, « dureté » du foncier…). Il offre également des outils tels que le droit de préemption, les emplacements réservés, les servitudes … qui facilitent la réalisation de projets (création de cheminements doux, élargissement de voirie, etc).
Un **outil opérationnel** : le PLU définit les principes d'aménagement souhaités pour un futur quartier ou une zone d'activités. Ainsi, même sans maîtrise foncière, le PLU grâce aux Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) permet à la commune de fixer ses modalités de développement, de desserte, de logements, etc.

Ou une carte communale ?

La carte communale (CC) est élaborée sous l'autorité conjointe de la commune et du Préfet. La commune définit les secteurs de développement en distinguant les secteurs constructibles des secteurs inconstructibles. Elle peut également identifer des secteurs constructibles voués à l'accueil d'activités. Contrairement au PLU, la CC ne dispose pas d'outils spécifiques mais elle est l'expression d'un **projet de développement et permet la maîtrise de l'urbanisation**. Sachez qu'en optant pour une carte communale, le règlement national d'urbanisme (RNU) reste applicable.

Le RNU s'applique également dans les communes qui n'ont pas encore de document d'urbanisme. La petite taille, la faible pression foncière et/ou le manque de projet spécifique justifient généralement l'absence de document d'urbanisme. Ces communes sont soumises aux dispositions du Règlement National d'Urbanisme (RNU) : localisation, desserte, implantation des constructions, ... sont des éléments étudiés avant l'octroi d'un permis de construire. Dans ces communes, l'urbanisation n'est possible que dans les parties déjà urbanisées, c'est le principe de "**la constructibilité limitée**".



La phase préparatoire : 3 mois

La réalisation d'un document d'urbanisme nécessite un investissement important de la part des élus. Afin de bien conduire la démarche et d'anticiper les besoins liés à la procédure, voici quelques conseils aux étapes-clés.

Prendre la bonne délibération

Une commune qui s'engage dans une démarche d'élaboration ou de révision de son document d'urbanisme souhaite répondre à des besoins et des projets. **Les élus doivent identifier et partager ces différentes motivations** et les afficher dans une délibération prise en conseil municipal. Il peut s'agir par exemple de :

- Viser un développement plus cohérent
- Faciliter la mise en œuvre d'un projet d'habitat
- Assurer une meilleure mixité sociale ou urbaine (logement, économie, services, commerce…)
- « Grenelliser » le document existant, au vu des délais fixés par le code de l'urbanisme
- Rendre le document compatible avec le SCoT approuvé, pour mettre en œuvre le projet politique adopté
- Réviser un POS devenu obsolète et l'enrichir des nouveaux outils réglementaires à portée plus opérationnelle
- Maîtriser la consommation des terres naturelles et agricoles.

Choisir un bureau d'études adapté

A l'issue de la consultation, le choix du bureau d'études est une étape délicate à appréhender. L'agence est également mobilisée : elle réalise l'analyse des offres et peut participer à l'audition des bureaux d'études. Ces auditions permettent d'échanger avec les candidats et facilitent la prise de décision.

En 2014, un bureau d'étude facture en moyenne 35 000 euros pour un PLU. Cela impacte largement les finances communales. Ce prix élevé se justifie par la complexité d'un travail qui conditionne l'avenir de la commune. Sachez toutefois que des subventions versées par l'Etat existent.

Prévoir la constitution d'un groupe d'élus chargés de suivre la démarche

Sans être obligatoire, la constitution d'une **« commission PLU »** (élus, acteurs locaux…) participant aux réunions de travail facilite le suivi de la démarche. Cette organisation assure la bonne compréhension et appropriation du projet et facilitera sa mise en œuvre.

Rédiger un cahier des charges clair et complet

Le cahier des charges d'études doit être suffisamment détaillé pour cadrer la démarche et anticiper un besoin qui surviendrait au cours de la procédure. Il doit notamment :

- Définir des critères de choix cohérents assurant le meilleur rapport qualité/prix
- Définir clairement les compétences attendues du bureau d'études (urbanisme, architecture, environnement, patrimoine…)
- Prévoir un temps d'études raisonnable (2-3 ans sont généralement nécessaires pour élaborer et valider le projet)
- Prévoir un nombre de réunions suffisant pour assurer un travail collectif de qualité
- Inscrire les études optionnelles qui pourraient être nécessaires : identification de zones humides, relevé topographique…

Les bureaux d'études sont consultés sur la base de ce cahier des charges.

5 étapes en 3 mois

Quoi ?	Combien de temps ?
Délibération de prescription	
Rédaction du cahier des charges, règlement de consultation pour le choix d'un bureau d'études	1 mois
Consultation des bureaux d'études PLU *(1 mois minimum)*	1 mois
Dépouillement et analyse des offres	
Choix du bureau d'études *(délibération optionnelle)*	1 mois



La phase d'études : 2 ans environ

Prendre le temps de la réflexion

Le document d'urbanisme communal constitue la trame du développement communal à 10-15 ans. Le temps dédié à son élaboration ne doit donc pas être négligé. Chaque étape est importante: du recueil des éléments de diagnostic à la phase finale que constitue la rédaction du document. Pour enrichir la réflexion et faire les meilleurs choix, il est conseillé de :

• Prévoir un rythme de travail et de restitution régulier
• Participer à l'analyse du fonctionnement du territoire
• Lancer, si besoin, des études complémentaires sur des thèmes jugés prioritaires
• Informer et échanger régulièrement avec l'ensemble du conseil municipal, pour valider les étapes importantes.

Travailler en partenariat avec les différents acteurs

Associer les partenaires à la démarche est vivement recommandé : services de l'Etat (DDT), Syndicat Mixte du SCoT, intercommunalité, conseils généraux et régionaux, chambres consulaires (chambre d'agriculture, chambre de commerce,...).
Ces partenaires sont appelés les **« Personnes Publiques Associées » ou « PPA »**. En début de procédure, ces PPA fournissent des éléments qui alimentent le document d'urbanisme: dispositions législatives, orientations du SCoT, éléments liés aux politiques communautaires. Tout au long de la procédure, elles s'assurent que le document d'urbanisme s'inscrit dans le respect des lois et des documents de rang supérieur.
L'envoi régulier des différentes pièces du dossier en cours d'élaboration et l'invitation aux réunions permettent aux partenaires d'alerter sur d'éventuels problèmes. Cette participation est d'autant plus importante qu'en fin de procédure les PPA seront consultées pour **émettre un avis officiel** (favorable ou non, avec réserve ou pas) sur le document d'urbanisme.

L'importance de la concertation

Le Code de l'Urbanisme impose la concertation pour les PLU. Il revient à la commune d'en définir les modalités : réunions publiques, publications dans les journaux, affichage de panneaux en mairie, ateliers participatifs... Pour les cartes communales, si la concertation n'est pas obligatoire, elle est vivement conseillée, et très souvent mise en place.

En effet, il est essentiel que la population puisse disposer d'une connaissance claire et argumentée des enjeux et des choix retenus. Lors des réunions publiques, la présentation du projet doit être bien préparée dans le fond et la forme. Il s'agit d'être en capacité d'argumenter face à une population qui peut avoir des réactions d'opposition.

ZOOM

Le Syndicat Mixte du SCoT et l'AudaB : une même mission, des rôles complémentaires

Partenaires historiques et techniques, le Syndicat Mixte du SCoT (SMSCoT) et l'AudaB ne jouent pas le même rôle auprès des élus du territoire.

Le SMSCoT est l'organe politique chargé d'élaborer, de piloter et d'évaluer la mise en œuvre du SCoT. Il est associé aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme des communes du SCoT (c'est une Personne Publique Associée).

L'AudaB, association loi 1901, travaille pour les collectivités membres. Le SMSCoT lui confie la mission d'assurer la bonne prise en compte des orientations du SCoT. Pour le compte du SMSCoT, l'AudaB accompagne les communes tout au long de leur démarche, à savoir :
• Transmettre les éléments relatifs aux contenus règlementaires à prendre en compte (« relais SCoT »)
• Fournir une connaissance du territoire par des études spécifiques (potentiel du tissu urbanisé...)
• Participer au bon déroulement de l'étude.

Diagnostic → PADD → Zonage, règlement | Arrêt du projet | Consultation des PPA → Enquête publique → Approbation

Phase d'études : 2 ans environ | **Phase administrative : 10 mois environ**



Les PLU et les cartes communales se doivent de respecter un cadre national et supra-communal.

Les objectifs nationaux

Depuis le début des années 2000, plusieurs grandes lois ont cherché à adapter l'urbanisme aux enjeux actuels. La dernière, « accès au logement et urbanisme rénové » (dite loi ALUR) date du 24 mars 2014.
Désormais, **l'équilibre du territoire, la diversité des fonctions urbaines, la densification, la protection de l'environnement...** sont au cœur des préoccupations en matière de planification.
Les documents d'urbanisme, tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les cartes communales, doivent traduire ces objectifs. Ces documents définissent ainsi les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable tout en répondant aux besoins locaux.

Compatibilité ? Prise en compte ?

Plusieurs documents de planification s'élaborent à une échelle qui dépasse les frontières communales : SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux), SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), etc. La loi prévoit des relations de compatibilité et de prise en compte entre l'ensemble de ces documents, afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des politiques menées localement.
La notion de compatibilité est définie par la jurisprudence : « *un projet est compatible avec un document de rang supérieur lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation* ».
La notion de prise en compte est moins stricte : elle implique de ne pas ignorer les objectifs généraux ni de s'écarter des objectifs fondamentaux d'un autre document.

ZOOM

La loi ALUR du 24 mars 2014, réaffirme l'intercommunalité comme l'échelle pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat, de déplacements. Elle répond ainsi aux enjeux relatifs à l'étalement urbain, la préservation de la biodiversité, etc.
Le document d'urbanisme nouveau élaboré par l'intercommunalité s'appelle alors Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi).

Sachez enfin que les changements législatifs récents font émerger une nouvelle génération de SCoT dits "intégrateurs" : appliquant et déclinant localement les grandes politiques nationales, régionales ou départementales dans le projet de territoire. Ils compileront les politiques sectorielles et faciliteront leur application dans les territoires.

Pour conclure

Malgré son apparente complexité, réaliser un document d'urbanisme est un moment d'apprentissage et de réflexion très riche pour les élus et les techniciens qui les accompagnent. Le cadrage de la procédure par le Code de l'Urbanisme et l'investissement des partenaires - dont l'AudaB - facilitent la démarche pour de nombreux élus. Dans ces conditions, les communes ont tout intérêt à se doter d'un document d'urbanisme afin de mettre en oeuvre leur projet de territoire.

Hiérarchie et articulation entre les différents documents d'urbanisme

- Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

- Schéma Régional de Cohérence Écologique
- Plan Climat Énergie Territorial

Compatibilité → Schéma de Cohérence Territoriale ← Prise en compte

Schéma de Cohérence Territoriale

Compatibilité ↓

- Programme Local de l'Habitat
- Plan de Déplacements Urbains

Compatibilité ↓

- Plan Local d'Urbanisme
- Carte communale

(Schéma de Cohérence Territoriale → Plan Local d'Urbanisme / Carte communale : Compatibilité)



Syndicat Mixte du SCoT
La City, 4 rue Gabriel Plançon
25043 Besançon cedex
Tél. : 03 81 65 06 80
Fax : 03 81 65 06 99
Courriel : smscot@grandbesancon.fr

AudaB
Hôtel Jouffroy
1 rue du Grand Charmont, BP 509
25026 Besançon Cedex
Tél. : 03 81 21 33 00
Fax : 03 81 21 32 99
Courriel : contact@audab.org

© Rédaction et mise en page : AudaB
Création RHODOSIGNE • ISSN en cours